

第4回プロジェクト研究会 イギリスにおける教育改革と学力問題 —— 現地調査から ——

話題提供者 センター研究員 (東京大学大学院教育学研究科教授) 荻谷剛彦
センター助教授 志水宏吉

2000.10.28

荻谷：今回のイギリス調査は、科研費の調査の一環として、日本の現状だけではなく諸外国において、特に学力維持ということをめぐる、教育改革のなかで学力の維持がどのように行われているのか、いくつかの代表的な国を訪問してそこでの資料収集や実態調査をしてこようということが研究のプロジェクトのなかに入っております。今回最初にイギリスを取り上げました理由は、一つには、イギリスでは1988年以降、それまでの教育に比べますと非常にラディカルな教育改革を行っています。それから約12年ぐらいたっておまして、その教育改革の成果というものがどういうふうにあらわれているのか、あるいはそのなかで学力といった問題がどのようにとらえられているのかということに対する興味があったからです。しかも、イギリスでは労働党に政権がかわっております。その辺のところも興味がありまして、最初にイギリスを選んだわけです。また、志水先生は88年から始まった教育改革がちょうど立ち上がった時点でイギリスに2年ほど滞在されたご経験がありますので、その後10年近く経った上で、一体それがどう変わったのかということを見ようという目的もありました。さらに、今回イギリスといいましても、実はイギリスというのは一つの国ではありませんで、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドと4つの国からなる連合王国です。イギリスの教育改革というとイングランドのことを中心にして日本でもたくさんの報告はあるんですが、今回はスコットランドにも足を伸ばしてみました。

志水：私の方からはまず、改革の概要をお話し、いくつか興味深いと感じた点がありましたので、それについて話題提供させていただきます。まず、学校系統図での日本との違いですが、一つは、イギリスの方が小学校が始まるのが1学年早いです。さらに、基本的に中学校の部分と高校の部分には分かれていないで、5年間一貫です。そして、シックスフォームというのは大学受験のためのコースですけれども、それを学校内に設置している

場合は7学年一貫という形になっているのが、日本との大きな違いかなと思います。ナショナル・カリキュラムというのは、小学校から中等学校に相当する11年間、5歳から16歳ですけれども、そこについての規定です。

最初にお話しなければいけないのは、1988年教育改革法です。1980年代半ば、サッチャー政権の後期に、非常に抜本的な教育改革が行われました。その背景には、当時のイギリス社会の景気後退があり、学力の低下という問題状況がありました。何とかカンフル剤を教育界に与えないと、イギリスの将来が立ち行かないということで、保守党政権下で改革が行われます。サッチャー、メジャーとつづいて、97年に労働党政権に移行したあとも、この改革路線はつづいています。

ところで、イギリスの教育改革の背後にあるのは2つの考え方です。一つを新保守主義、一つを新自由主義と呼びます。そこからそれぞれ、2つの改革の主導原理が引き出されます。一つは「教育の中央集権」、もう一つが教育の場における「市場原理の導入」です。教育の中央集権化ということで一番大きかったのが、今日中心にお話しする「ナショナル・カリキュラム」と「ナショナル・テスト」の導入で、88年から96年にかけて導入されました。88年以前では、イギリスでは日本の学習指導要領に相当するものが存在せず、個々の学校や個々の教師はかなり自由に教育ができたと言われていました。その結果学力が低下し、それではだめだろうということになりました。他方、市場原理の導入については、代表的な施策としては「学校選択の自由」があります。これは選択の自由を公立学校についても全面的に認めるというものです。もう一つ、「学校の自律的経営」があります。これは個々の公立学校が、学校理事会という組織を作り、そこが最高の決定機関となって、予算や人事等、すべての重要なことがらをオーガナイズしていこうというものです。

97年に労働党が入ってくるわけですけれども、労働党の教育政策の一般原則と謳われたものが6点あります。1番は今言った通りのこと。2番めは、政策は少数の者ではなくて多数の人々の恩恵を与えるように立案される

こと、すなわちエリート層ではなくて、国民全体を視野にしているということ。3番めは、どのような構造を作るかよりも、スタンダードの向上が重要であるということ。4番めに、介入プログラムは、成功と反比例する形で導入されるということ。自由に競争させるわけですが、労働党としては、下の方により介入するというスタンスをとっている、具体的にはたくさん金をつぎ込むということです。5番めは、逆に、期待通りに成果をあげない学校や教育委員会には容赦しないこと。これは、「ゼロ・トレランス」と呼ばれています。6番めに、政府は積極的に学力向上に取り組む人々や機関とパートナーシップを組んでいくこと。こうしたことが、まず謳われたわけです。

政策レベルでは、4つのポイントがあげられています。「しっかりとした基礎の構築」、「すべての学校の改善」、「インクルージョンの推進」、「コンプリヘンシブ教育の現代化」です。1番目については、労働党は幼児教育を非常に重視して、充実させようとしています。学級規模の縮小、リテラシーとニューメラシーの時間というものが設定されています。インクルージョンの推進については、退学者数を減らすような施策をとったり、EAZ（エデュケーション・アクション・ゾーン）を設定しています。EAZとは、日本的に言うところと教育困難地域になると思いますが、その地域は学校が自発的にネットワークを作って指定を受ける。そこで協議会を作って認定されると、かなりの額のお金そのグループにくるといえるものです。要するにこの場合のインクルージョンというのは、学校教育のなかで恩恵を受けにくい層を何とかメインストリームにインクルードしていこう、といったことを明示的に施策化しているということです。

次に、保守党政策との連続性あるいは非連続性ということについて言うと、これはマイケル・バーバーというロンドン大学の先生で、今の労働党政権の教育分野でのブレインとなっている人物が、アメリカ議会でイギリスの教育改革について最近講演をした際の言葉を紹介しておきます。3段階示されていますが、1つめは、80年代半ばまでの伝統的なイギリスの教育は、「ロー・チャレンジ、ロー・サポート」であった。ロー・チャレンジというのは、政府の側が学校にチャレンジしないということです。そしてサポートもしていなかった。いわば、学校の自由に任せていた時代があったということです。次に、85年あたりから97年、サッチャー・メジャー時代ですけれども、これは「ハイ・チャレンジ、ロー・サポート」の時代というふうに言われています。ハイ・チャレンジというのは、「しっかりしろよ」というだけで、お金とか

施設設備とかのサポートは薄かったことを意味します。そして97年以降、「ハイ・チャレンジ、ハイ・サポート」が謳われるようになっていきます。学校に非常に高い期待をするけれども、頑張る学校・機関にはそれだけサポートもしますよ、ということです。

次に、ナショナル・カリキュラムとナショナル・テストによりフォーカスを絞ってお話したいと思います。まずナショナル・カリキュラムについてですが、学年とK1からK4というキー・ステージとの関係は、2年、4年、3年、2年という区切りになっています。小学校段階を低学年と中学年以降に、中等教育段階を前半と後半に分けているという感じですね。学年で言いますと第1学年、「イヤー1」と言いますが、これが日本でいうと幼稚園、5歳、幼稚園児の学年で、一番上の11学年というのが、日本の高1にあたります。義務教育はこの11学年までです。次に、教科については、英・数・理科の3つがコア・サブジェクツと称されていて、残りの8科目がファウンデーション・サブジェクツと呼ばれ、日本と同じような形で設定されています。次に、学習計画と到達目標についてです。英語について具体的にご説明しますと、英語は、達成目標を小学校も中等学校も合わせて3領域に分けています。領域の1が、「スピーキング・アンド・リスニング」、領域の2が「リーディング」、領域の3が「ライティング」です。そして、5歳から16歳までに到達すべきレベルを8つに分けます。特に優秀な子は、エクセプション・パフォーマンス、それ以上ということで、第9レベルとなります。各領域で、このようなレベル・ディスクリプションがあります。学習計画というものがあるって、日本のいわゆる学習指導要領に相当する部分ですけども、それに沿って授業が行われます。それで、各キー・ステージの終わりにテストを行います。それが、ナショナル・テストになります。

もう一点、ナショナル・カリキュラムについて言っておきたいのは、リテラシーとニューメラシーの時間についてです。これは、労働党になってから導入されたもので、僕も一回だけ授業を見たことがありますが、要するに小学校で毎朝リテラシーの時間とニューメラシーの時間が設定されるわけです。リテラシーというのは、英語の読みと書きの領域を補強するために設定された時間です。ニューメラシーというのは、暗算を中心とした計算の時間です。以前は英語でも数学でも、ほとんどみんな違うことをやっていたのですが、その反省があって、特に労働党になってから、一斉授業を取り戻そうということでやっています。イギリスの以前の授業の形からすると、かなり革命的かなと思います。また、ナショナル・

テストについて付け加えておきますと、一つは低学年ではペーパーテストだけでなく、観察あるいは一対一での問答による教師評価が用いられています。高学年になると、学年末にペーパーテストをして、その子のレベルを同定するという作業がおこなわれます。達成目標というものもあり、これまでの実績をもとにして、来年、あるいは3年後の各学校の努力目標を、国あるいは地方教育委員会が設定します。その結果が「リーグテーブル」ということで、数字の一覧表になってできます。

今回改めてイングランドとスコットランドに行って、このプロジェクトとの関係で感じたのは、学力というものの捉え方が、日本と全然異なっているということです。第一は、学力の構造についてです。日本の学校現場では、学力というものは操作的に次のような観点で捉えられています。すなわち、その観点には、「関心・意欲・態度」、「思考・判断」、「技能・表現」、「知識・理解」の4つがあります。この4つをいかして、「技能・表現」、「知識・理解」というのを学力の構成要素A、「思考・判断」をB、「関心・意欲・態度」をCと、一応3つに分けて考えてみたいと思います。そうすると、「ハードな学力」というのはすなわち点数化される部分ということで、要素AプラスBから成り立っていると考えられます。それに対して、要素Cを「ソフトな学力」と考えてみます。そこで、大まかな改革の方向性を考えると、日本は「ともかく今はAを削減して、何とかBとCをアップさせよう」ということになっていると思われます。それに対してイギリスの方は、「ともかくAを引き上げよう」としています。Bの部分はイギリスでは初期からかなりたき込まれているようで結果としても高いわけで、そこは今日的な争点にはなっていないようです。さらに、イギリスの学力論争では、Cの関心・意欲・態度の要素は論じられておりません。日本とは非常に好対照ではないかというふうに思います。その上で一つ感じることですけれども、そもそも学力低下は大きな問題なのかということですが、少なくともAに限定して言った場合に、世界1位が3位になっても、そんな大きな問題なのかという見方もできなくはないと思います。

もう一つ強く感じたことは、日本には学力なるものを測るものさしがちゃんとないのではないかということです。そもそも日本の学力という概念は、極めてあいまいです。日本には個別的達成、個人のなかでのパフォーマンスはあるけれども、それを外から位置づけるようなものさしがないのかなと思います。要するに、基準がないため、その場での順位が決定的になるのです。イギリスでは逆に、その基準がナショナル・カリキュラムとして

はっきり存在しています。なぜ日本ではソフトな学力が重視されるのかと考えますと、一つには、日本の教育観のなかには、知的な発達というものを人格的な成長、あるいは人間形成みたいなものと分かちがたく関係しているとみる信念があると思います。また、それとは対照的に、わが国の学校、特に中学校や高校では、知識の伝達が強調されすぎてきたと思われます。さらにはハードな学力のなかの二つの要素というのは、日本的には知識・理解と思考・判断、別の要素と考えるのですが、イギリスではそれが区別されていなくて、ある課題をやると知識・理解と、思考・判断が同時に進行するみたいな教育観があるような感じがします。そうすると、追求する道としては二つあって、まずイギリス的な学力観を学んで、学校はターゲットを絞って非常に知的なものに限定してやっっていこうというオプションが一つあると思います。オプションの二つめとしては、全体的な発達のなかで、学力というものも捉える教育風土はやはり日本の美德であるので、その改善をめざしていこうという方向です。私個人としては、採るべきは第一の道かなと考えています。

刈谷：続きまして、私の方からスコットランドを中心に報告をしたいと思います。ナショナリズムのレベルで言えば、人々は明らかにスコットランドを自分たちの国であると思っているようで、教育についても自治権が非常に強いようです。まずは非常に分権的なシステムであるということを念頭において、このシステムを見ていくことが重要だと思います。もう一つ、スコットランドのことを考える場合に、労働党政権が長い間強い基盤を持っている地域ですから、そういったところからも若干イングランドとは違うと言えると思います。しかし、それでもやはり、レイジング・スタンダード（水準を上げる）ということが重要になるという話です。

はじめに簡単にレイジング・スタンダードのためのシステムという話をしますが、イギリスにおいては、視学官制度というものが歴然と残っており、その視学官が教育の質についてのインスペクションをするという伝統があります。そのインスペクションについてなんですが、今、国や地方が学校を評価すると同時に、国が地域のエデュケーション・オーソリティのインスペクションもするということが新しく始まっています。つまり、地方ごとにどれだけ学校のスタンダードを上げるための施策をとっているかということ、行政自体が今や評価の対象になるということです。もちろん、個々の学校がどれだけスタンダードを上げているのかというのは、当然ながら、

対象になっています。政府、地方教育当局、学校の三者が基盤をなし、三重の構造を持っているということです。それからもう一つは、一応基本としてはセルフ・エバリュエーションを中心としたインスペクションをやるということになっています。ですから、各学校ごとにどういう達成をしたのかという報告をして、それをインスペクターが評価するということです。ただし、その目標の達成については、シンプルで、しかも明確に表現できて、数値化できるものでなければいけないとなっています。そういう意味で自己評価といってもその数値をきちんと出してくるということが学校ごとに求められることになります。そのなかで新しく始まった、政府による地方教育当局のインスペクションということなんですが、非常に興味深かったのは、スコットランドの視学官と、財政関係の行政官が必ず入るということです。つまり、教育の評価といっても行財政の問題が入ってくるので、そういう人たちが入ってきて、そしてまた、自分のところの地方教育当局の関係者もありますが、他の教育当局の関係者もメンバーに入れて、それでお互いにいわばピア・レビューみたいな形で、地方行政のスタンダードの向上に対するインスペクションをやるということを持っています。

次にインスペクションのスコープですが、まず最初は、地域の地方教育当局が教育の改善をどれだけ確実なものにしているのかをみ、そのなかで管轄下の学校がどれだけ到達度を高め、水準の向上を行っているかについて地方教育当局がチャレンジ・アンド・サポートをどう行っているかということの評価します。地方行政当局がどれだけ各学校を支援し、その水準を高めているかを国がチェックするということが非常に新しい試みとして私たちの注目をひきました。そのなかでもサポートという考え方が常にチャレンジと一緒に出てくるところは重要だと思います。

次に、パフォーマンステーブル、これはイギリスではリーグテーブルと言っていたのですが、それによって3年間の変化がそれぞれ追えます。例えば中等学校のS4の学生が、1年後にどういう成績をとったのか、あるいは最後のS6になった段階でどういう到達度を示しているのかということが示されています。5科目以上A~Cをとった学生が学校ごとに何パーセントいるのかというように示されます。こういう表を3年ごとに全部発表するわけです。これを見て、親たちが、ああ、この学校はずいぶんいいだろうなというふうに判断して学校を選ぶということです。卒業後の進路だとか、出席率についてもやはり同じようなテーブルが出ています。い

ずれにしても、こうした数値による目標の設定と、それから結果の公表というのが出てきています。インタビューでも、はっきりとその担当者の方が、数値化できる評価をすることはアカウンタビリティに応えることなんだと言っていました。

次に、私にとって非常に収穫のあったファインディングスが、これからお話しする「共通」ということと「差異」あるいは「平等」ということに対する考え方についてです。イングランドあるいはスコットランドにおいてもそうなのですが、数値化できるということは、そこに到達する上でのコモン・ゴールズがあるんだという認識を明確に持っているということです。そこには、子どものバックグラウンドや子どもがかかえる事情というものはそれぞれ違うけれども、その子どもたちの異質性を配慮することによって、共通のゴールまではもっていったらあげらんだという考え方があります。その共通のゴールという考え方が、日本とは違う部分じゃないかと思えました。重要なポイントは、共通のゴールがまずは設定されて、それに向けて個人の差異を考慮してそのゴールへの到達をめざすという、共通のゴールから個人の差異、あるいは個性という関連の方向性だと思います。日本の場合、学習指導要領は一見共通のゴールを設定しているように見えるわけなのですが、しかしそこに例えば生きる力というような非常にソフトで多義的な、解釈によってはいろいろなものを持ち込みうるような、そういうキーワードを持ち込んでしまったために、教育における個別性とか個性重視の原則というのが、非常に中途半端に導入されているのではないかと思います。そのために個人の差異を越えて共通のゴールを達成すべきだというメッセージがなかなか出てこなくて、むしろそれぞれの個人が自分の目標に向けて、発達するのがまさに個性尊重だというふうに、日本の個性と教育達成との間の関係が捉えられてるような気がします。

私たちは実際にスコットランドのある小学校を訪ねて、そこで授業を見せていただいたり、聴き取り調査をしました。そこで、今度は学校レベルでそれらがどういうふうに行われているのかということを見ていきたいと思えます。資料を追っていきますと、facts and figuresというものがありますが、これは学校の紹介です。生徒数が211人、まあ非常に小規模な学校です。primary school attainment targetsというのがあります。例えばリーディングであれば、T3という学年までに、Aというレベルまでに到達できる生徒を何パーセントまで高めるかということが目標になり、学校がこれを提出します。そこでその目標が到達できたかどうかの評価されるという

仕組みです。例えば1998年の6月の時点ではこれだけのパーセントで、来年の6月までに、リーディングはこのまま維持して、ライティングは今80%なので、これを85%まで高めましょうというように設定されます。ただし、この学年で5%高めるといのはどういうことかと考えると、1クラス30人ぐらいしかいないわけですから、具体的に、A君、B君、C君の成績を高めるといことになります。これは決して日本のように、全体の平均点を上げるという話ではまったくなく、そこに生徒の個別化された一人ひとりの子どもの顔が出てくるんです。A君の場合はこういう事情でなかなか到達が難しい、B君の場合はこういう背景がある。それを考慮して、その子たちを高めれば、85%になるよという、こういう目標なんです。そのための個別的な教育をするというのが、目標達成のための方法だということです。そうした話のなかで僕らが非常に驚いたのは、学年末のある日に一斉にテストを実施するのではなく、先生が子どもたちの様子を見つめていて、この子だったらもうそろそろテストを受けさせればこの水準に到達しているとわかったら、その子にテストを受けさせるんです。ですから、最初にテストを受けてクリアした子どももいれば、一生懸命そこにサポートを入れていって、もう大丈夫だなあと思っ

たら受けさせるということになっています。僕らが行った学校では、算数とか国語の時間は、一つの教室のなかですが、能力別のグループ編成がなされていました。ですから、学力の向上といったときに、日本のように集団として平均の底上げを考えるのとずいぶん考え方が違うということです。さらに、インタビューの最中にチャイルド・センタードだという話がいくつもでてきたので、どういう意味なんですかと聞いたんです。そうしましたら、どうも日本で僕らが理解する、児童中心主義の教育、つまり子どもの自発性を最大限に考慮して、自ら学ぶ児童というようにとられるものとは違うようでした。その学校では、あくまでも共通の教育目標を前提にして、どうやってその共通の目標まで到達できるかという、その過程のなかで、その個人差があることを見てあげることがチャイルド・センタードなんだというふうに言っていました。ですから、子どもが自発的に問題を見つけてそれを解くことを強調する今の日本の「子ども中心」ではなくて、ここまではネーションとして共通のゴールがあるから、どうしてもこれは到達させなければいけない、だけど子どもはみんな事情が違うから、その子ども一人ひとりの事情の違いを考慮する、というのがチャイルド・センタードなんだというわけです。